

Da liberalização às tentações protecionistas: fundamentos das relações comerciais da UE com a China

从自由化到保护主义的诱惑：欧盟与中国贸易关系的基础

Ricardo Paes Mamede, Professor do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

里斯本大学学院 (Iscte) 教授

Resumo (Layout)

中国的优势不仅源于低成本或补贴，而是源于战略规划、地方试点、公共投资、人力资本动员、市场准入附加条件、技术学习、企政协调，以及积极利用公私需求来创造规模效应等因素的长期结合。相反，欧盟过长地相信贸易开放、内部竞争和卓越的科研水平就足以确保技术领先地位。其结果是，科研能力与工业领导力之间的差距日益扩大.....

.....与中国的贸易摩擦可能成为一个转折点，抑或只是又一次防御性反应。如果它能促使欧盟重新审视其经济政策的根本逻辑，接受国家扮演更积极的角色，并建立联合投资、协调与技术生产的机制，这将会是一个转折点。如果它仅局限于保护受威胁的行业，而未能解决欧洲工业脆弱的根源，那这就只是一种防御性反应。在第一种情况下，欧盟可以将来自中国的压力转化为重建自身能力的动力。而在第二种情况下，它将仅能管理其相对影响力的流失，试图通过行政手段来维持一种在生产和技术层面已无法支撑的地位。

A vantagem chinesa não resulta apenas de custos baixos ou de subsídios, mas de uma combinação prolongada de planeamento estratégico, experimentação local, investimento público, mobilização de capital humano, condicionalidade no acesso ao mercado, aprendizagem tecnológica, coordenação entre empresas e Estado e uso activo da procura pública e privada para criar escala. A UE, pelo contrário, confiou durante demasiado tempo que a abertura comercial, a concorrência interna e a excelência científica bastariam para garantir liderança tecnológica. O resultado foi uma crescente distância entre capacidade científica e liderança industrial...

...A tensão comercial com a China pode tornar-se um ponto de viragem ou mais um episódio de reacção defensiva. Será um ponto de viragem se levar a UE a rever os fundamentos da sua política económica, a aceitar um papel mais activo dos Estados e a criar instrumentos comuns de investimento, coordenação e produção tecnológica. Será apenas uma reacção defensiva se se limitar a proteger sectores ameaçados, sem enfrentar as causas da fragilidade industrial europeia. No primeiro caso, a UE poderá

transformar a pressão chinesa num estímulo para reconstruir capacidades próprias. No segundo, limitar-se-á a gerir a sua perda relativa de influência, tentando preservar por via administrativa uma posição que já não consegue sustentar por via produtiva e tecnológica.

1. Introdução

Em meados de 2026, a UE dava sinais de estar a preparar-se para escalar as tensões comerciais com a China. Segundo os relatos vindos a público (e.g., O'Carrol, 2026), discutia-se em Bruxelas a eventual adopção de restrições adicionais às importações chinesas, argumentando que a concorrência oriunda da China está a ameaçar a base industrial europeia em sectores estratégicos (como os veículos eléctricos, os componentes químicos, os dispositivos médicos ou as tecnologias digitais). O debate sobre os instrumentos defensivos a implementar incluía referências a quotas de importação, taxas alfandegárias, regras de compras públicas, mecanismos anti-coerção e políticas de conteúdo europeu.

Embora a predisposição da UE para adoptar medidas proteccionistas tenha vindo a tornar-se mais explícita, já há alguns anos que vêm sendo adoptadas pela UE medidas que visam restringir a entrada de empresas e produtos chineses no espaço comunitário. Na verdade, não é a primeira vez que a pressão concorrencial oriunda da China produz impactos relevantes na estrutura industrial europeia. A diferença, na actualidade, é que a competitividade chinesa afecta produtores dos países mais ricos e influentes da UE.

Durante a primeira década do século XXI, o desempenho industrial dos países do sul da UE (em particular Portugal e Itália, mas também Espanha e Grécia) foi particularmente afectado pela exposição das suas estruturas produtivas à concorrência da China, cuja adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) se traduziu num aumento substancial das suas quotas de mercado no mercado interno europeu (IMF, 2008; Gaulier & Vicard, 2012). No caso português, os sectores do têxtil, do calçado, do equipamento eléctrico e da electrónica perderam perto de 200 mil postos de trabalho entre 1995 e 2008, estando estes entre os sectores de actividades onde o peso das importações oriundas da China no espaço europeu mais aumentou (Mamede, 2020).

O forte impacto da entrada da China na OMC na balança comercial dos países do Sul da UE não suscitou na altura grandes preocupações no seio das instituições europeias. Para isso contribuiu o facto de a adesão daquele país à OMC constituir, na verdade, uma enorme oportunidade para muitos produtores das economias mais ricas da UE. Em contraste com os países do Sul europeu, economias como a alemã ou a francesa (mas também a sueca, a finlandesa e a holandesa) apresentavam um perfil de especialização mais complementar do que concorrente ao da grande economia asiática (OCDE, 2007). Num momento em que a China acelerava o seu processo de industrialização e via aumentar o poder de compra dos cidadãos nacionais, a exportação para aquele país de

máquinas e equipamentos para a produção, de automóveis e de outros equipamentos de transporte (e/ou a produção destes e outros tipos de produtos em território chinês) revelava-se uma excelente oportunidade de negócio para as indústrias respectivas das economias mais ricas da UE.

A posição actual da Comissão Europeia revela, assim, uma mudança no enquadramento das relações comerciais UE-China: de uma lógica predominantemente liberalizadora para uma abordagem mais proteccionista. Esta alteração não é indiferente ao facto de a China vir a afirmar-se como potência industrial, já não com base nos baixos custos de produção, mas em actividades com cada vez maior intensidade tecnológica.

As bases em que assentam as vantagens competitivas da China nas indústrias mais avançadas é mais complexa do que o debate europeu por vezes sugere. Isto põe em questão a eficácia potencial de uma abordagem ao desenvolvimento da economia europeia baseado numa atitude de confronto comercial com a China.

2. Etapas da evolução de postura confrontacional

A reorientação para uma atitude mais confrontacional por parte das autoridades europeias não é de agora. Ela tornou-se visível em 2019, com a criação do mecanismo europeu de controlo do investimento directo estrangeiro (Regulamento (UE) 2019/452). Embora este instrumento não tenha sido assumido como sendo dirigido à presença da China no espaço europeu, a sua aprovação reflectiu preocupações crescentes com a aquisição, por entidades chinesas, de empresas tecnológicas, infra-estruturas críticas e activos estratégicos europeus. O mecanismo não retirou aos Estados-Membros a decisão final sobre a autorização ou bloqueio de investimentos, mas estabeleceu um quadro de cooperação entre estes e a Comissão Europeia, fomentando a troca de informação e a emissão de pareceres sobre operações vistas como susceptíveis de afectar a segurança ou a ordem pública.

A esta primeira viragem juntou-se, em 2022, o Regulamento das Subvenções Estrangeiras (Regulamento (UE) 2022/2560). A Comissão passou a poder investigar apoios financeiros de governos de países terceiros susceptíveis de distorcer a concorrência no contexto de aquisições, concursos públicos ou outras actividades económicas. Também aqui a China era vista como o caso mais relevante. De acordo com o discurso oficial, num contexto em que as grandes potências recorrem de forma crescente a instrumentos de política industrial, a UE passou a dotar-se de mecanismos que lhe permitem responder a práticas consideradas incompatíveis com condições de concorrência equilibradas.

A mudança ganhou uma dimensão estratégica mais clara em 2023, com a Estratégia Europeia em matéria de Segurança Económica (JOIN(2023) 20 final). O documento

afirma que a integração da economia europeia nas cadeias globais de valor produziu ganhos significativos, mas também gerou vulnerabilidades em domínios críticos, como matérias-primas estratégicas, semicondutores, infra-estruturas digitais, tecnologias avançadas e cadeias de abastecimento energético. As autoridades europeias adoptaram então a noção “de-risking” (por contraste com a de “de-coupling”), ou seja, reduzir riscos associados a dependências excessivas, sem avançar para uma ruptura generalizada com a China. Ao contrário dos Estados Unidos, que tinham até aí adoptado uma postura mais abertamente confrontacional e securitária, a UE apresentou a sua estratégia como uma tentativa de preservar a abertura económica, limitando ao mesmo tempo as formas de interdependência que poderiam ser usadas de forma coerciva ou que comprometessem capacidades industriais fundamentais.

O Relatório Draghi, publicado em 2024, procurou deslocar o debate da segurança económica para a competitividade estrutural da Europa. O pressuposto do relatório é que a UE está a perder terreno face aos Estados Unidos e à China em áreas decisivas, como inteligência artificial, tecnologias verdes, plataformas digitais, defesa e computação avançada. Segundo Draghi, a Europa não poderia continuar a confiar sobretudo na regulação e na abertura dos mercados. Precisaria de mais investimento comum, uma política industrial mais integrada, instrumentos financeiros europeus e uma revisão das regras de concorrência e auxílios de Estado.

As ideias de Draghi foram parcialmente reflectidas, em 2025, na Bússola para a Competitividade (COM(2025) 30 final) e no Pacto da Indústria Limpa (COM(2025) 85 final). A primeira procurou traduzir as recomendações do Relatório Draghi num quadro programático para a política económica europeia, articulando mercado interno, inovação, financiamento, simplificação regulatória e desenvolvimento de sectores tecnológicos estratégicos. O segundo procurou reconciliar a descarbonização com a revitalização industrial, defendendo que a transição climática só seria politicamente sustentável se gerasse investimento produtivo, emprego qualificado e capacidades industriais na Europa.

Mais recentemente, a proposta de um Industrial Accelerator Act (COM(2026) 100), em 2026, representa uma tentativa de dar um passo adicional nesta trajectória. Ao prever instrumentos como contratação pública estratégica, critérios de conteúdo europeu, simplificação regulatória e apoio ao financiamento de tecnologias limpas produzidas na Europa, a iniciativa aponta para uma aceitação mais explícita de medidas discriminatórias ou selectivas em favor da produção europeia. Trata-se de uma mudança relevante no pensamento económico da UE. A ideia de que a neutralidade tecnológica, a não discriminação e a disciplina concorrencial bastariam para assegurar a competitividade europeia perde força perante um contexto internacional marcado por políticas industriais activas e pela crescente influência da lógica de rivalidade geoeconómica.

Vista em conjunto, esta sequência de instrumentos e documentos revela que a actual predisposição da UE para confrontar a China no plano comercial é o resultado de uma evolução gradual. Iniciou-se com a preocupação relacionada com aquisições de activos estratégicos; depois, a resposta a subvenções externas e distorções concorrenciais; em seguida, a formulação de uma estratégia de segurança económica baseada no “de-risking”; finalmente, a proposta de uma agenda industrial orientada para a competitividade, a autonomia estratégica e a defesa de capacidades produtivas europeias.

Embora a retórica europeia tenha evoluído de uma postura defensiva (apostando nas restrições ao comércio e ao investimento) para uma aparente vontade de apostar no desenvolvimento das competências industriais e de inovação europeias, a UE parece mais capaz de implementar medidas meramente proteccionistas do que concretizar uma estratégia que permita aos produtores europeus reforçar as suas competências e competitividade.

O erro em que a UE parece estar a incorrer é acreditar que o forte desempenho dos produtores chineses se deve, essencialmente, a uma subsidiação desleal dos custos de produção.

3. Como a China se transformou numa superpotência tecnológica

A explicação para o desempenho industrial da China não se encontra apenas, nem principalmente, na existência de subsídios públicos ou em práticas comerciais desleais. Estes elementos podem ser relevantes em alguns casos (OECD, 2026), mas constituem apenas uma parte de uma transformação muito mais profunda. A ascensão chinesa resulta de uma estratégia prolongada de mudança estrutural, aprendizagem tecnológica e construção de capacidades produtivas, conduzida ao longo de várias décadas por um Estado com forte capacidade de coordenação, mas também marcada por experimentação, descentralização e adaptação pragmática às circunstâncias (Brandt et al., 2008; Lin, 2011; Weber, 2021; Mamede, 2026).

Quando Deng Xiaoping assumiu a liderança efectiva do Partido Comunista Chinês, em 1978, a economia chinesa encontrava-se ainda presa a um modelo com forte prioridade à indústria pesada, preços administrativos, repressão financeira, baixa produtividade agrícola e níveis generalizados de pobreza rural. A agenda das “Quatro Modernizações” – agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional – representou uma tentativa de ultrapassar esse impasse, reforçando a base produtiva e tecnológica do país como condição da sua prosperidade e da sua segurança (Spence, 2013). Desde cedo, a modernização económica foi entendida não apenas como uma questão de crescimento, mas como uma resposta a uma vulnerabilidade histórica: a percepção de que a fragilidade tecnológica e produtiva tinha deixado a China exposta à dominação externa.

As primeiras reformas combinaram incentivos de mercado com controlo político. Na agricultura, o sistema de comunas foi substituído por contratos familiares, permitindo aos produtores vender no mercado o excedente após cumprirem as quotas de entrega ao Estado. Na indústria, as Empresas de Município e Aldeia tornaram-se motores de emprego, produção e exportações, num modelo híbrido que combinava propriedade colectiva, incentivos empresariais e forte envolvimento das autoridades locais. A abertura ao exterior avançou de forma igualmente selectiva, com a criação das Zonas Económicas Especiais, destinadas a atrair investimento estrangeiro, promover exportações e facilitar a transferência de conhecimento produtivo e organizacional (Spence, 2013; Weber, 2021).

Durante os anos 1990 e o início dos anos 2000, a China aprofundou a integração na economia mundial. A reforma das empresas públicas, a unificação cambial, a reforma fiscal, a abertura ao investimento estrangeiro e a adesão à OMC, em 2001, aceleraram a transformação do país numa grande potência exportadora. O investimento estrangeiro desempenhou um papel decisivo neste processo. As empresas multinacionais contribuíram para a modernização de sectores como a electrónica, o vestuário, o calçado e, mais tarde, os bens de maior intensidade tecnológica. Mas a abertura chinesa nunca foi uma mera liberalização passiva. O acesso ao mercado interno foi frequentemente usado para induzir ligações com fornecedores locais, transferência de tecnologia e aprendizagem produtiva. Em 2007, as empresas com capital estrangeiro ainda representavam a maior parte da produção e das exportações chinesas de alta tecnologia, mas esse processo tinha já contribuído para alterar substancialmente a estrutura industrial do país (Nolan, 2014).

Ao mesmo tempo, o Estado chinês investiu de forma persistente na expansão do sistema científico e tecnológico. Desde a Conferência Nacional de Ciência de 1978 que áreas como energia, computadores, espaço, física avançada e genética foram identificadas como estratégicas. A aposta em universidades-chave, a formação de investigadores, o envio de estudantes para o estrangeiro e o regresso de cientistas formados nos Estados Unidos e noutros países ocidentais tornaram-se componentes centrais da modernização chinesa (Spence, 2013). Entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000, o número de estudantes do ensino superior quintuplicou e o investimento em I&D aumentou de forma substancial. A China tornou-se rapidamente um dos países com maior número de investigadores no mundo e começou a deslocar a sua especialização industrial para sectores como petroquímica, maquinaria especializada, transporte marítimo, automóvel e aeronáutica regional (OCDE, 2008).

A partir de meados da década de 2000, a inovação passou a ocupar um lugar ainda mais central na estratégia chinesa. O Programa de Médio e Longo Prazo para a Ciência e Tecnologia, lançado em 2006, marcou uma viragem explícita para uma política industrial selectiva, orientada para reduzir a dependência tecnológica face ao exterior. Foram

definidos megaprojectos prioritários em áreas como semicondutores, biotecnologia, energias renováveis e tecnologias avançadas, procurando articular universidades, institutos públicos, empresas privadas e empresas estatais (Naughton, 2021). A crise financeira global de 2008 reforçou esta orientação. Perante a percepção de que as economias ocidentais também recorriam a instrumentos públicos para proteger sectores estratégicos, Pequim intensificou o uso de crédito dirigido, incentivos fiscais, regulação favorável e investimento público em sectores emergentes.

Sob a liderança de Xi Jinping, esta trajectória ganhou uma nova escala. A Estratégia de Desenvolvimento Impulsionada pela Inovação, lançada em 2015, e o programa Made in China 2025 procuraram modernizar a base produtiva e alcançar posições de liderança mundial em sectores como inteligência artificial, robótica, semicondutores, veículos eléctricos, biotecnologia, energia, 5G e computação quântica. Um dos instrumentos centrais desta nova vaga foram os Fundos de Orientação Industrial Governamentais, veículos de investimento público-privado, frequentemente com forte participação das autoridades locais, destinados a canalizar capital para tecnologias consideradas estratégicas (Naughton, 2021). Ao mesmo tempo, o Partido Comunista Chinês reforçou a sua presença tanto nas empresas públicas como nas privadas, criando um modelo em que capital, tecnologia e poder político se encontram profundamente interligados (Pearson et al., 2023).

O resultado é hoje visível. A China deixou de ser apenas a “fábrica do mundo” baseada em baixos salários e produção intensiva em trabalho. Tornou-se uma potência científica, tecnológica e industrial, com forte presença em sectores que estão no centro das transições energética e digital. O país ultrapassou os Estados Unidos e a União Europeia em vários indicadores de produção científica, tornou-se líder mundial no registo de patentes e aproximou-se rapidamente dos níveis de investimento em I&D das economias avançadas. Em áreas como baterias, veículos eléctricos, painéis solares, telecomunicações, plataformas digitais, inteligência artificial aplicada e cadeias de fornecimento de matérias-primas críticas, a vantagem chinesa resulta de décadas de acumulação de capacidades, investimento em infra-estruturas, formação de capital humano, aprendizagem industrial e coordenação estratégica.

É por isso redutor interpretar a actual competitividade chinesa como resultado de subsidiação ou *dumping*. A China combinou abertura externa com condicionalidade, concorrência com planeamento, descentralização local com orientação estratégica nacional, investimento estrangeiro com aprendizagem tecnológica e disciplina de mercado com mobilização de recursos públicos.

O modelo tem custos e fragilidades, que são hoje reconhecidos. As autoridades chinesas enfrentam, por exemplo, os desafios de excesso de capacidade em alguns sectores, endividamento local, duplicação de recursos e tensões com parceiros comerciais. Mas estas fragilidades não anulam o facto de a China ter construído, ao

longo de décadas, um sistema de desenvolvimento industrial e tecnológico que lhe permite competir nos sectores mais avançados da economia mundial.

Daqui decorrem implicações importantes para a UE. Se a vantagem chinesa fosse apenas o produto de práticas comerciais desleais, medidas defensivas como tarifas, quotas de importação ou restrições ao investimento poderiam bastar para restaurar condições equilibradas de concorrência. Mas se essa vantagem resulta de uma acumulação prolongada de capacidades produtivas, tecnológicas e organizacionais, então a resposta europeia não pode focar-se no proteccionismo. Em contextos específicos, a protecção pode dar margem de manobra, mas não substitui investimento, escala, coordenação industrial, financiamento da inovação, política tecnológica e construção de capacidades próprias.

4. Como a UE foi ficando para trás no desenvolvimento tecnológico

A dificuldade europeia em responder à ascensão tecnológica da China decorre de uma doutrina económica profundamente enraizada nas instituições europeias, segundo a qual a concorrência de mercado, complementada por alguns apoios públicos horizontais às qualificações, à investigação científica e à inovação empresarial, constituiria condição necessária e suficiente para assegurar o progresso industrial e tecnológico. Segundo esta visão, ao Estado cabe criar boas condições gerais de funcionamento dos mercados: garantir estabilidade macroeconómica, assegurar regras de concorrência, financiar educação e investigação, proteger direitos de propriedade intelectual, reduzir obstáculos administrativos e corrigir falhas de mercado pontuais. O desenvolvimento tecnológico surgiria, depois, como resultado da iniciativa privada em mercados concorrenciais.

Esta concepção tem raízes profundas na arquitectura institucional da União Europeia. O Tratado de Maastricht e a construção da União Económica e Monetária consolidaram um quadro em que a estabilidade de preços, a independência do banco central, a disciplina orçamental, a proibição de financiamento monetário dos Estados e o primado das regras sobre a discricionariedade política se tornaram princípios estruturantes. A isto juntou-se uma política de concorrência e de controlo dos auxílios de Estado que, embora concebida para proteger o mercado interno de distorções nacionais, restringiu severamente a margem de manobra dos governos para promover políticas industriais selectivas. O resultado foi a consolidação de um “Consenso de Bruxelas”: uma visão na qual o Estado é sobretudo árbitro, regulador e garante da credibilidade das regras, mais do que agente directo de transformação produtiva.

Este enquadramento institucional representou uma ruptura com a tradição do pós-guerra, na qual muitos Estados europeus assumiam papéis centrais na coordenação do investimento, no desenvolvimento de infra-estruturas, na promoção de sectores

estratégicos, na orientação do crédito e na construção de capacidades industriais. Ao longo das últimas décadas, essas funções foram sendo progressivamente deslegitimadas ou confinadas a domínios muito específicos. A política industrial passou a ser aceite sobretudo quando apresentada como política de concorrência, política genérica de I&D, política regional, política ambiental ou política de qualificações. Em contrapartida, a ideia de que o Estado pudesse escolher prioridades tecnológicas, organizar ecossistemas produtivos, coordenar empresas, universidades, centros tecnológicos e compradores públicos, ou assumir directamente riscos industriais de longo prazo, passou a ser vista com suspeição.

O problema é que a transformação das capacidades produtivas em direcção a actividades mais sofisticadas raramente resulta apenas da pressão concorrencial e da acumulação descentralizada de decisões privadas. A inovação tecnológica envolve incerteza radical: não se sabe antecipadamente quais as tecnologias que vingarão, quais os modelos de negócio que serão sustentáveis, quais as aplicações industriais que ganharão escala, nem em que momento a procura se materializará. Envolve também fortes interdependências entre actores: empresas industriais, fornecedores especializados, universidades, centros de investigação, entidades reguladoras, instituições financeiras, compradores públicos, infra-estruturas logísticas e energéticas, sistemas de formação e autoridades locais. Nenhum destes actores, isoladamente, consegue criar as condições necessárias para a emergência de novas actividades complexas.

A construção de vantagens tecnológicas exige coordenação. Exige também horizontes de longo prazo, tolerância ao erro e capacidade de ajustamento. Muitas das tecnologias hoje consideradas estratégicas – dos semicondutores às baterias, da inteligência artificial às energias renováveis, da biotecnologia à computação avançada – resultam de décadas de investimento público, experimentação institucional, encomendas públicas, financiamento paciente e acumulação de competências. A política pública não pode limitar-se a corrigir “falhas de mercado” pontuais; tem de ajudar a descobrir possibilidades tecnológicas, criar mercados, reduzir incertezas, mobilizar investimento privado, sustentar projectos em fases iniciais e corrigir trajectórias quando os resultados ficam aquém do esperado (Mazzucato, 2013).

Isto implica um Estado capaz de desempenhar múltiplas funções. Deve ser orientador, identificando prioridades estratégicas e oferecendo sinais claros sobre a direcção desejada da transformação produtiva. Deve ser parceiro, trabalhando com empresas, universidades, centros tecnológicos e trabalhadores na resolução de problemas concretos. Deve ser mobilizador, articulando actores dispersos e criando compromissos colectivos. Deve ser financiador, assumindo riscos que o capital privado evita quando os retornos são incertos, distantes ou demasiado dependentes de complementaridades ainda inexistentes. Deve ser produtor, sempre que capacidades essenciais não possam

ser deixadas inteiramente ao mercado. Deve ser comprador, usando a contratação pública para criar procura, acelerar a difusão tecnológica e estabelecer padrões. E deve ser facilitador, removendo bloqueios administrativos, infra-estruturais, regulatórios e financeiros que impedem o crescimento de novas actividades.

Esta visão está longe de dominar a política económica europeia. Mesmo quando a UE reconhece a necessidade de reforçar a sua autonomia estratégica e a sua base industrial, tende a fazê-lo dentro de um quadro conceptual que continua a privilegiar instrumentos horizontais, neutralidade tecnológica, regras de concorrência, contenção orçamental e desconfiança face à discricionariedade pública. Daí que muitas das iniciativas recentes – da Bússola para a Competitividade ao Pacto da Indústria Limpa – revelem uma tensão permanente entre o diagnóstico e os instrumentos. O diagnóstico aproxima-se crescentemente da ideia de que a Europa enfrenta um problema estrutural de capacidade industrial e tecnológica. Mas os instrumentos continuam frequentemente condicionados por uma arquitectura institucional concebida para limitar precisamente o tipo de intervenção pública que essa transformação exigiria.

A comparação com a China torna esta limitação mais evidente. A vantagem chinesa não resulta apenas de custos baixos ou de subsídios, mas de uma combinação prolongada de planeamento estratégico, experimentação local, investimento público, mobilização de capital humano, condicionalidade no acesso ao mercado, aprendizagem tecnológica, coordenação entre empresas e Estado e uso activo da procura pública e privada para criar escala. A UE, pelo contrário, confiou durante demasiado tempo que a abertura comercial, a concorrência interna e a excelência científica bastariam para garantir liderança tecnológica. O resultado foi uma crescente distância entre capacidade científica e liderança industrial: a Europa continua a produzir conhecimento relevante, mas revela dificuldade em transformá-lo em empresas líderes, plataformas tecnológicas, cadeias de valor robustas e capacidade produtiva em sectores estratégicos.

É neste sentido que a UE foi ficando para trás. Não por falta absoluta de talento, ciência, empresas ou recursos financeiros, mas por falta de uma arquitectura institucional capaz de os orientar para projectos colectivos de transformação produtiva. A Europa dispõe de universidades de qualidade, empresas industriais sofisticadas, sistemas públicos de investigação, trabalhadores qualificados e um vasto mercado interno. Mas estes activos permanecem frequentemente fragmentados por fronteiras nacionais, regras orçamentais, mercados de capitais incompletos, culturas administrativas avessas ao risco e uma política de concorrência que continua a olhar com desconfiança para a concentração de recursos em objectivos industriais específicos. A consequência é uma política económica que reconhece a urgência da transição tecnológica, mas hesita perante os instrumentos necessários para a realizar.

5. Conclusões

A resposta europeia à China não pode limitar-se a erguer barreiras comerciais ou a denunciar práticas desleais. Essas medidas podem ser necessárias em certos casos, sobretudo quando se verificarem práticas de subsidiação opaca, *dumping*, restrições de acesso ao mercado ou riscos evidentes de dependência estratégica face a países terceiros. Mas não resolvem o problema de fundo. O desafio central é reconstruir a capacidade europeia de desenvolver, financiar, produzir e difundir tecnologias críticas. Isso exige uma mudança doutrinária: abandonar a ideia de que o Estado deve apenas proteger a concorrência e corrigir falhas pontuais, e reconhecer que, em contextos de transformação tecnológica profunda, o Estado tem de participar activamente na criação das capacidades produtivas de que a sociedade necessita. Sem essa mudança, a UE poderá proteger temporariamente alguns sectores, mas dificilmente recuperará a liderança tecnológica que perdeu.

O debate actual sobre as relações comerciais UE-China tende a apresentar a questão como um dilema entre abertura e protecção. Esta formulação é insuficiente. A abertura comercial pode ser compatível com ganhos de eficiência, acesso a mercados, difusão tecnológica e redução de custos para consumidores e empresas. Mas, quando ocorre num contexto de assimetrias estruturais profundas, pode também acelerar a destruição de capacidades produtivas difíceis de reconstruir. O protecção pode ser necessário, em alguns casos, para evitar dependências excessivas ou preservar sectores estratégicos, mas não constitui, por si só, uma estratégia de desenvolvimento. Protege o que existe; não cria automaticamente novas capacidades. A questão é saber que capacidades a Europa quer construir, que instrumentos está disposta a mobilizar e que riscos políticos e financeiros aceita assumir.

A experiência chinesa mostra que a liderança industrial e tecnológica não resulta simplesmente de custos baixos, nem apenas da escala do mercado interno ou de subsídios públicos. Resulta de uma combinação prolongada de orientação estratégica, investimento persistente, aprendizagem produtiva, formação de capital humano, coordenação institucional, experimentação local, uso selectivo da abertura externa e mobilização de recursos públicos e privados em torno de objectivos de transformação estrutural. O modelo chinês, não obstante os desafios que enfrenta (em particular, o excesso de capacidade, o endividamento e as tensões internacionais associadas), obriga a reconhecer que o desenvolvimento tecnológico é um processo organizado, cumulativo e institucionalmente exigente. Não emerge apenas da concorrência entre empresas em mercados bem regulados.

A UE, pelo contrário, construiu nas últimas décadas uma arquitectura económica que desconfia da discricionariedade pública, limita a política industrial selectiva, fragmenta a capacidade de investimento e subordina a acção dos Estados a regras concebidas para preservar a estabilidade, a concorrência e a disciplina orçamental. Esta arquitectura não

impediu a Europa de produzir ciência de qualidade, empresas sofisticadas e competências industriais relevantes. Mas dificultou a transformação desses activos em liderança tecnológica nos sectores que estão hoje no centro da competição internacional. A distância entre excelência científica e capacidade industrial tornou-se uma das fragilidades estruturais da economia europeia.

A UE parece hoje mais preparada para restringir, bloquear, condicionar ou sancionar do que para coordenar investimento, criar mercados, assumir riscos e construir capacidades produtivas em escala europeia. Daqui resulta uma tensão central. Por um lado, a UE afirma querer reduzir dependências, reforçar a autonomia estratégica e recuperar competitividade. Por outro, continua presa a instituições e doutrinas que limitam a própria acção pública necessária para alcançar esses objectivos.

A consequência é que a UE corre o risco de substituir uma ilusão por outra. Durante demasiado tempo acreditou que a abertura comercial, a concorrência interna e a regulação seriam suficientes para garantir prosperidade e liderança tecnológica. Agora pode vir a acreditar que tarifas, quotas, mecanismos anti-coerção e exigências de conteúdo europeu bastarão para travar a perda de capacidade industrial – ignorando os custos de uma tal abordagem, incluindo sobre o potencial de desenvolvimento tecnológico. Em ambos os casos, o erro é confundir instrumentos parciais com uma estratégia de transformação produtiva.

A tensão comercial com a China pode tornar-se um ponto de viragem ou mais um episódio de reacção defensiva. Será um ponto de viragem se levar a UE a rever os fundamentos da sua política económica, a aceitar um papel mais activo dos Estados e a criar instrumentos comuns de investimento, coordenação e produção tecnológica. Será apenas uma reacção defensiva se se limitar a proteger sectores ameaçados, sem enfrentar as causas da fragilidade industrial europeia. No primeiro caso, a UE poderá transformar a pressão chinesa num estímulo para reconstruir capacidades próprias. No segundo, limitar-se-á a gerir a sua perda relativa de influência, tentando preservar por via administrativa uma posição que já não consegue sustentar por via produtiva e tecnológica.

Referências

- Brandt, L., & Rawski, T. G. (eds.) (2008). *China's Great Economic Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaulier, G., Vicard, V. (2012). "Current account imbalances in the euro area: competitiveness or demand shock?". *Banque de France Quarterly Selection of Articles N.º 27*, Paris, Banque de France.

- IMF (2008). “France, Greece, Italy, Portugal, and Spain – competitiveness in the Southern Euro area”. *IMF Country Report N.º 08/145*, Washington, International Monetary Fund.
- Lin, J. Y. (2011). “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development”, *The World Bank Research Observer*, 26(2): 193–221.
- Mamede, R. P. (2020). "Financialisation and structural change in Portugal: A Euro-resource-curse?". In A.C. Santos & N. Teles (Eds.), *Financialisation in the European Periphery: Work and Social Reproduction in Portugal*. Londres: Routledge. Pp. 64-81.
- Mamede, R. P. (2026). *Política Industrial: Como os Estados Transformam as Economias*. Lisboa: Contraponto (no prelo).
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Naughton, B. (2021). *The Rise of China's Industrial Policy: 1978 to 2020*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nolan, P. (2014). “Globalisation and Industrial Policy: The Case of China”, *The World Economy*, 37(6): 747–764.
- O’Carrol, L. (2026). “EU to discuss potential restrictions on Chinese imports amid fears of overreliance”, *The Guardian*, 28 May 2026 (<https://www.theguardian.com/world/2026/may/28/eu-discuss-restrictions-chinese-imports-fears-overreliance>).
- OECD (2007). *Economic survey of the European Union*. Paris: OECD.
- OECD (2008). *OECD Reviews of Innovation Policy: China*. Paris: OECD.
- OECD (2026). *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*. Paris: OECD.
- Parikh, T. (2026). “China’s comparative advantage is industrial policy”. *Financial Times*, May 31.
- Pearson, M. M., Rithmire, M., & Tsai, K. (2023). *The State and Capitalism in China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Spence, J. D. (2013). *The Search for Modern China*, New York & London: W.W. Norton & Company.
- Weber, I. M. (2021). *How China escaped shock therapy: The market reform debate*, London: Routledge.